ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 12 юли 2011 година

относно Националната програма за реформи на Чешката република за 2011 г. и съдържаща становище на Съвета относно актуализираната Програма за конвергенция на Чешката република за периода 2011—2014 г.

(2011/C 212/02)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

Като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическата политика [1], и по-специално член 9, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, която ще бъде съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта [2], като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

(3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.

(4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет утвърди приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Европейският съвет поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или в програмите за конвергенция и в националните програми за реформи.

(5) На 29 април 2011 г. Чешката република представи своята Национална програма за реформа за 2011 г., а на 5 май 2011 г. — актуализираната Програма за конвергенция за периода 2011—2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(6) Световната финансова криза, която засегна Чешката република поради високата търговска отвореност на нейната икономика, имаше тежки последствия за растежа на БВП и безработицата в страната. В резултат на спада на износа и местните инвестиции реалният БВП намаля с 4,1 % през 2009 г. Процентът на безработица нарасна значително от 4,4 % през 2008 г. на 7,3 % през 2010 г., докато равнището на заетост спадна с 2 процентни пункта между 2008 г. и 2010 г. Все пак високата степен на обвързаност със световната търговия и бързото възстановяване на основните търговски партньори на Чешката република допринесоха за относително бързия растеж на реалния БВП до 2,3 % през 2010 г. и ще продължат да поддържат умереното възстановяване.

(7) Въз основа на оценката на актуализираната програма за конвергенция в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 становището на Съвета е, че макроикономическите предположения в основата на бюджетните прогнози на програмата за конвергенция са реалистични за първите две години от нея и изглеждат твърде оптимистични за периода след това, когато се преценяват с оглед на средносрочните прогнози на Комисията за потенциална продуктивност съгласно общо договорената методология. Програмата за конвергенция се основа на предвиждания за по-нисък растеж през 2012 г. в сравнение с прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2011 г., главно в резултат на по-нататъшното значително намаление на

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

[2] Продължават да се прилагат и през 2011 г. с Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г. относно насоките за политиките за заетост на държавите-членки (ОВ L 138, 26.5.2011 г., стр. 56).

реалните разходи за публично потребление, което не бе отчетено в прогнозата на тези служби, предвиждаща запазване на непроменена политика за 2012 г. В програмата за конвергенция се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет да бъде сведен под 3 % от БВП през 2013 г. и да достигне до 1,9 % от БВП през 2014 г. Планираната консолидация се базира основно на ограничаване на разходите. Предложените мерки са като цяло достатъчни за постигане на целта до 2013 г., както беше препоръчано от Съвета, но съществуват рискове за действителните бюджетни резултати на представените в програмата за конвергенция мерки. Освен това изглежда, че за постигането на целите през последните години от програмата за конвергенция се разчита главно на благоприятни циклични условия и допълнително повишаване на ефективността на публичната администрация, което може да става все по-трудно. Предвижда се средносрочната бюджетна цел да бъде постигната извън рамките на програмния период. Средногодишната фискална консолидация за периода 2011—2013 г. е малко под 1 % от БВП, както беше препоръчано от Съвета в рамките на процедурата при прекомерен дефицит от 2 декември 2009 г.

(8) В програмата за конвергенция се поставя ясна стратегическа цел за намаляване на дефицита на публичните финанси под 3 % от БВП до 2013 г. Предизвикателството ще бъде да се гарантира, че мерките в подкрепа на плана за намаляване на дефицита през 2011—2013 г. и през последващите години няма да застрашат дългосрочния растеж и ще запазят равнището на разходите за образование и научноизследователска и развойна дейност, както и че ще осигурят подходящ буфер за нарасналите вследствие на демографското развитие разходи.

(9) Стратегията за бюджетна консолидация включва мерки, които влияят на приходите от ДДС: планира се по-ниската ставка на ДДС да нарасне през 2012 г. и 2013 г., а по-високата — да намалее през 2013 г. Правителството възнамерява също така да увеличи броя на дружествата, които от 2013 г. ще са задължени да представят декларации по ДДС. Според програмата тези промени следва да доведат до увеличаване на данъчните постъпления в размер на 0,7 % от БВП през 2012 г. и с още 0,1 % от БВП през 2013 г. Също така изглежда, че съществува допълнителен капацитет за увеличаване на приходите от непреки данъци, възлизащо през 2010 г. на около 11,8 % от БВП спрямо средното равнище за ЕС от 13,4 %, с което ще се облекчи данъчното облагане на трудовите доходи. Предвижданата данъчна реформа ще засегне отчасти този въпрос. Освен това се очаква разликата между теоретичните и действителните задължения по ДДС да бъде значително над средното равнище за ЕС, което потвърждава необходимостта от мерки, насочени към по-стриктно спазване на данъчното законодателство. За тази цел Чешката република въведе нови мерки през 2011 г., насочени към уреждане на измамите с ДДС и намаляване на укриването на данъци.

(10) Предвид прогнозите, според които въздействието на застаряването на населението върху бюджета ще бъде значително над средното за ЕС, реформата на пенсионната система се очертава като важен въпрос. Правителството представи два пакета от предложения. Не по-късно от септември 2011 г. се очаква получаването на парламентарно одобрение за първия пакет, насочен към разходнопокривната обществена пенсионна схема, която от 2009 г. е в дефицит. Наред с другите мерки пакетът включва повишаване на законоустановената пенсионна възраст, която през 2041 г. ще бъде унифицирана на 66 години и осем месеца както за мъжете, така и за жените, родени през 1975 г. За всяка следваща възрастова група възрастта за пенсиониране ще се увеличава с още два месеца без предварително определени граници. Този пакет от мерки за реформиране на параметрите би следвало да допринесе за преодоляване на проблема, свързан с фискалната устойчивост, но той може би няма да бъде достатъчен за преодоляване на всички трудности, произтичащи от застаряването на населението. Вторият пакет мерки, който все още не е одобрен от правителството, вероятно ще включва въвеждането на втори доброволен частен стълб през 2013 г., целящ увеличаване на диверсификацията при пенсионните доходи и повишаване на тяхната бъдеща целесъобразност чрез насърчаване на частните спестявания. Въпреки това предложената структура на този стълб не създава особени стимули за присъединяване към схемата и може на практика да допринесе за споменатото дългосрочно напрежение. За да се гарантира ефикасността на системата е необходимо също така оперативните разходи на тези пенсионни фондове да бъдат внимателно анализирани и поддържани на възможно най-ниско равнище.

(11) Пазарът на труда се счита за умерено гъвкав, като преди световната финансова криза не бяха установени значителни нарушения в неговото функциониране. Открояват се обаче някои структурни слабости. Един от основните проблеми е свързан със сериозните затруднения, които жените с деца срещат при реинтегрирането си на пазара на труда след отпуск по майчинство. Въпросът е важен и поради по-широкото си въздействие върху икономиката като цяло: по-дълги периоди на липса на трудова заетост, по-големи отклонения между заетостта при жените и мъжете и много високата разлика при заплащането между половете. Въпреки усилията на правителството да предостави по-голям избор на родителите при определяне на продължителността на родителския отпуск, своевременното завръщане на работа продължава да бъде трудно. Една от вероятните причини за този проблем е липсата на желание от страна на дружествата да осигурят възможности за работа на непълно работно време, които често се използват от служителите с малки деца в останалите държави-членки, като друга такава причина е ограниченият избор на достъпни детски заведения. В националната програма за реформа са набелязани определен брой конкретни мерки за увеличаване на достъпа до детски заведения, включително за деца до тригодишна възраст.

(12) Макар че общото равнище на безработицата и на дългосрочната безработица остават значително под средното за ЕС, последната се е увеличила в резултат от кризата най-вече сред хората на възраст между 20 и 29 години. Лицата с ниско ниво на образование и с ниски доходи се сблъскват със значителни трудности при намирането на работа. Разходите за активна политика на пазара на труда, както и делът на участие в редовните мерки за активизиране следва да бъдат увеличени, а посочените мерки по-добре ориентирани.

(13) Случаите на неефективност в публичната администрация, които влияят отрицателно върху бизнес средата, могат да бъдат отстранени чрез цялостно прилагане на съществуващите стратегии. Правителството въведе програма за по-добро регулиране през 2007 г. и стратегия за борба с корупцията за периода 2011—2012 г. В тях са оповестени мерки, които са важни за подобряване на качеството на чешката правна и регулаторна рамка, която според международните проучвания изостава от средното равнище в ЕС, както и за укрепване на доверието на бизнеса. Едно от предизвикателствата е да се постигне стабилизиране на публичната администрация, чиято ефективност е затруднена от честите и широкообхватни мерки за реорганизация. С оглед на това е важно да бъде приет неколкократно отлаганият Закон за държавните служители. Правителството прие неотдавна мерки за увеличаване на прозрачността при процедурата за обществени поръчки. Един от елементите на регулаторната рамка — а именно специфичният вид дружествени дялове, позволяващи напълно анонимно прехвърляне на активи — заслужава специално внимание.

(14) Прогнозите сочат, че кризата е оказала отрицателно въздействие върху потенциалния растеж. Важно е да се предприемат мерки за подобряване на човешкия капитал, което въпреки високия дял на записаните в университети млади хора е възпрепятствано от недостатъчното качеството на тяхното обучение — доказателство за това е фактът, че висшите училища в Чехия продължават да заемат крайните позиции в съответните международни проучвания. Нещо повече — в класацията по разходи за един учащ, измерени в съпоставими цени, Чехия попада в най-долната четвърт сред държавите-членки, като най-силно засегнато е началното обучение. В националната програма за реформи са набелязани мерки за всички етапи на образованието, а от няколко години се подготвя комплексна реформа на висшето образование. Осигуряването на качествено и пълноценно висше образование е важен фактор за конкурентоспособността и новаторския капацитет.

(15) Комисията направи оценка на програмата за конвергенция и националната програма за реформи на Чешката република. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в страната република, но също така и степента, в която те спазват правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на ЕС чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. В тази връзка Комисията смята, че акцентът върху фискалната консолидация следва да бъде запазен, като в същото време няма да бъдат засегнати насърчаващите растежа разходи. Дългосрочната устойчивост на публичните финанси зависи в голяма степен от капацитета за незабавно провеждане на необходимата пенсионна реформа. Особено важно е да се повиши участието на пазара на труда (най-вече от страна на жените) и да се предоставят възможности за заетост на трайно безработните лица. Решаващо значение за конкурентоспособността имат допълнителните мерки за подобряване на качеството на публичните услуги и на регулаторната рамка, както и на качеството на висшето образование.

(16) В контекста на настоящата оценка и предвид препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз от 2 декември 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програма за конвергенция на Чешката република за 2011 г. и становището му [1] е отразено по-специално в препоръки 1 и 2 по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа Националната програма за реформи на Чешката република,

ПРЕПОРЪЧВА на Чешката република да предприеме следните действия в периода 2011—2012 г.:

1. Да приложи планираната консолидация през 2011 г. и да предприеме изравнителни мерки с постоянен характер, според необходимото, в случай на спад на приходите или превишаване на разходите. Да приеме планираните в програмата за конвергенция за 2012 г. фискални мерки и да подпомогне изпълнението на целите за 2013 г. чрез по-конкретни мерки. При спазване на гореизложеното да избегне намаляването на разходите в области, които насърчават растежа. Да подобри ефективността на публичните инвестиции и да продължи усилията за използване на наличния капацитет за увеличаване на приходите от непреки данъци, да облекчи данъчното облагане на трудовите доходи, да подобри спазването на данъчните задължения и да ограничи укриването на данъци. Да осигури средно фискално усилие за периода 2010—2013 г. от 1 % от БВП в съответствие с препоръките на Съвета относно коригирането на прекомерния дефицит, което ще позволи постигане на крайния срок на ППД с достатъчен марж за 2013 г.

2. Да изпълни планираната пенсионна реформа с цел да се подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси и да се гарантира целесъобразността на бъдещото равнище на пенсиите. Допълнителни усилия следва да се съсредоточат на първо място върху прилагането на допълнителни промени в публичния стълб, за да се гарантира, че системата няма да бъде източник на фискални неравновесия в бъдеще и върху разширяването на частните спестявания. С оглед на повишаването на действителната възраст за пенсиониране следва да се предвидят мерки, които да свързват законово определената възраст за пенсиониране с продължителността на живота. Да се гарантира, че планираната финансирана схема ще привлече широко участие при поддържане на прозрачни и ниски административни разходи.

3. Да увеличи участието на пазара на труда, като намали пречките, пред които са изправени хората с малки деца при реинтегрирането си на пазара на труда, чрез повече и по-леснодостъпни детски заведения. Да повиши привлекателността и достъпността на по-гъвкавите форми на организация на труда, като например работа на непълно работно време.

[1] Предвидено в член 9, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

4. Да подобри дейността на обществената служба по заетостта, с което да се повишат качеството и ефективността на системите за обучение, да се подобри съдействието при търсене на работа и да се прилагат индивидуални услуги, обвързващи финансирането за програмите с постигнатите резултати. В сътрудничество със заинтересованите страни да продължи индивидуалните програми за обучение на възрастните работници, младите хора, нискоквалифицираните работници и другите уязвими групи.

5. Да предприеме необходимите мерки за подобряване качеството на публичните услуги в области, които са от съществено значение за бизнес средата. В този контекст: да ускори изпълнението на стратегията за борба с корупцията в съответствие с определените цели, да приеме Закона за държавните служители, целящ насърчаване на стабилността и ефективността на публичната администрация, и да предприеме стъпки за уреждане на въпроса с анонимните дружествени дялове.

6. Да създаде прозрачна система за оценка на качеството на академичните институции и да я обвърже с тяхното финансиране с цел да се подобри ефективността на висшето образование.

Съставено в Брюксел на 12 юли 2011 година.

За Съвета

Председател

J. VINCENT-ROSTOWSKI